



De vloek van het gezag

Auteur(s):

Butter, F.A.g., den
Vrije Universiteit Amsterdam en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4309, pagina 403, 11 mei 2001

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Gezagsdragers bij de overheid hebben het er tegenwoordig maar moeilijk mee. Aan de ene kant verlangen de burgers dat risico's zoveel mogelijk worden uitgebannen. Zo wil men veilig en tegen zo laag mogelijke kosten een feestje in een café kunnen vieren en wenst men geen enkele kans te lopen dat een nabij gelegen opslagplaats van vuurwerk ontploft. Aan de andere kant verlangen de burgers zo min mogelijk bemoeienis van de overheid. We willen allemaal het liefst volgens onze eigen regels leven en handelen. Maar wanneer zich dan toch een ernstige calamiteit voordoet, krijgt de overheid de schuld. Eigenlijk kan de overheid het dus nooit goed doen. Dat is de vloek van het gezag.

Opmerkelijk is dat voornamelijk juristen en bestuurskundigen zich het hoofd over dit bestuurlijk dilemma breken. Zo besteedt de Raad van State in zijn *Jaarverslag 2000* veel aandacht aan de kwetsbaarheid van de bestuurders op dit terrein. Daarbij wordt gewezen op de neiging om het falen van de overheid vooral als een incident te beschouwen, waarvoor schuldigen moeten en kunnen worden aangewezen en zo mogelijk 'gestraft'. Volgens de Raad van State is er onvoldoende besef dat het falen ook een uiting is van meer structurele problemen waarmee de overheid in haar functioneren worstelt.

Vooralsnog lijken de economen zich niet erg te mengen in dit discours. Ik vind dat jammer! In feite gaat het hier om het nemen van strategische beslissingen onder onzekerheid waarbij rekening gehouden dient te worden met de mogelijke externe effecten die aan strategische beslissingen verbonden zijn. Anders gezegd, aan de orde is de afweging tussen maatschappelijk risico en rendement. Dat zijn toch zaken waarover economen bij uitstek wat zinnigs te melden hebben ¹.

Kenmerkend bij grote en gelukkig ook zeldzame rampen, zoals de Bijlmerramp, de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, is dat door zo'n calamiteit de perceptie van het risico op soortgelijke gebeurtenissen sterk toeneemt. Ook al sloot de door de bestuurders *ex ante* gemaakte afweging tussen risico en rendement naadloos aan bij de preferenties van de burgers, *ex post* is dat na zo'n calamiteit niet meer het geval. Dan worden er schuldigen gezocht. Afgezien van evident strafbare feiten mag de schuld van de bestuurders echter niet worden afgelezen aan de vraag of er alles aan gedaan is om de calamiteit te voorkomen. Relevant is de vraag of er een juiste afweging tussen risico en rendement is gemaakt. Zo kan te ruimhartig gedogen betekenen dat het bestuur te veel oog heeft voor winstbejag en individuele belangen, en negatieve externe effecten en belangen van anderen over het hoofd heeft gezien. Maar wanneer zich nooit een ongeluk voordoet, kan evenzeer een verkeerde afweging zijn gemaakt, met te hoge preventiekosten en een te sterke risicomijding.

Volgens mij is er een economische uitweg uit dit bestuursdilemma. Het kan worden opgeheven door zoveel mogelijk de kosten van een eventueel ongeluk te internaliseren en te leggen bij de burgers dan wel ondernemers. Die kunnen dan zelf hun afweging tussen risico en rendement maken. Opmerkelijk is dat dit beginsel min of meer wordt toegepast bij een van de meest risicovolle bezigheden van het moderne leven, namelijk de verkeersdeelname. De overheid verplicht immers iedere gemotoriseerde verkeersdeelnemer verzekerd te zijn tegen de wettelijke aansprakelijkheid op schade bij ongevallen. Waarom stelt de overheid niet op veel ruimere schaal een dergelijke wettelijke aansprakelijkheidsverzekering verplicht? Het is dan aan de verzekeringsmaatschappijen om, gegeven de omstandigheden en zonder clausulering, een goede inschatting van het risico te maken. De verzekeringsmaatschappijen zijn bij uitstek deskundig op dat gebied en weten bovendien via de premiestelling goed raad met moreel gevaar en slechte risico's. Daarbij moet de overheid natuurlijk ook zelf een claim kunnen neerleggen voor de soms aanzienlijke kosten die zij maakt bij een calamiteit.

Voorstelbaar is dat er zich situaties voordoen waarbij, ook met de meest ruime risicospreiding, risico's onverzekerbaar blijken voor private verzekeraars. Indien vanuit de politieke besluitvorming dan toch strategische beslissingen worden overwogen, zal sprake zijn van een impliciete collectieve verzekering. In dat geval is het gewenst die verzekering te laten expliciteren door een deskundige en onafhankelijke commissie, waarbij de kosten van de risicovolle beslissing zo goed mogelijk worden ingeschat - of waarbij wordt aangegeven dat de onzekerheidsmarges voor een dergelijke inschatting te groot zijn. In het politieke debat kunnen de kosten dan tegen de baten worden afgewogen. Hiermee kan het bestuur zich indekken tegen het verwijt bij calamiteiten risico's te hebben onderschat. Bovendien kan die commissie in voorkomende gevallen arbitrage verrichten over de omvang van claims, zodat de hoge transactiekosten van een dreigende juridisering worden vermeden. Hopelijk weet deze commissie zoveel gezag te verkrijgen dat haar de vloek van het gezag bespaard blijft

¹ Zie bijvoorbeeld A. Lucas, *Omgaan met milieu-risico's gezien vanuit de financiële economie en kansrekening*, mimeo Vrije Universiteit Amsterdam, 2001, te publiceren door de WRR.

